



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Stichting Samenwerkingsverband 23-02

**Onderzoek bestuur en
samenwerkingsverband**

Vierjaarlijks onderzoek

Datum vaststelling: 3 november 2023

Samenvatting

Tenminste eens in de vier jaar onderzoekt de Inspectie van het Onderwijs elk bestuur van een samenwerkingsverband in Nederland. We hebben bij samenwerkingsverband Twente Oost PO onderzocht of het de aan hem opgedragen wettelijke taken uitvoert en de daaraan verbonden doelstellingen van passend onderwijs realiseert. Daarnaast hebben we onderzocht of de sturing door het bestuur op de kwaliteit van het samenwerkingsverband op orde is en of er sprake is van deugdelijk financieel beheer (zie Onderzoekskader 2021, bijlage 1).

Context

Samenwerkingsverband Twente Oost PO beslaat een groot deel van Twente en is verdeeld in drie deelregio's: Enschede, Plein Midden Twente (Borne, Haaksbergen, Hengelo, Hof van Twente) en Noordoost Twente (Dinkelland, Losser, Oldenzaal). Deze regio's functioneren conform de uitgangspunten zoals beschreven in het ondersteuningsplan. In dit decentrale model zijn de schoolbesturen primair verantwoordelijk voor de inzet van de ondersteuningsmiddelen die het samenwerkingsverband verstrekt. Er is geen centraal expertisecentrum.

De leerlingenpopulatie krimpt terwijl de deelname aan het speciaal (basis)onderwijs de laatste tijd wat toeneemt.

In 2018 is het samenwerkingsverband voor het laatst door de inspectie onderzocht in het kader van een vierjaarlijks onderzoek. In onderzoek werden tekortkomingen vastgesteld in de kwaliteitszorg. In juni 2022 heeft een tussentijds gesprek met de directeur plaatsgevonden, mede ter voorbereiding op het onderhavige vierjaarlijkse onderzoek.

Wat gaat goed?

Een passende plaats voor de leerlingen

Er zijn weinig thuiszitters en de scholen zetten in op preventie. Wanneer leerlingen tijdelijk geen of weinig onderwijs volgen, is er doorgaans sprake van ingewikkelde problematiek, veelal op meer dan één vlak. Het samenwerkingsverband en de scholen blijven zich inspannen om dan maatwerk te bieden.

Goede bestuurlijke verhoudingen

De relaties tussen de deelnemende besturen en de samenwerking binnen de deelregio's zijn goed. We zien een constructieve opstelling van de schoolbesturen bij het aanpakken van problemen en

Bestuur: Stichting
Samenwerkingsverband 23-02

Bestuursnummer: 21450
Nummer samenwerkingsverband
PO2302

Gemeenten binnen de regio:

Borne
Dinkelland
Enschede
Haaksbergen
Hengelo
Hof van Twente
Losser
Oldenzaal

Aantal aangesloten schoolbesturen en scholen: negentien besturen met in totaal 172 scholen

Totaal aantal leerlingen in de regio: ruim 31.000

Scholen waarbij we verificatie-activiteiten hebben uitgevoerd:

03IC IKC Magenta
03SC Bs Willibrord
05VT Enschedese school vereniging
22KJ Montessori Haaksbergen

Onderzoekperiode: september-oktober 2023

zelfreflectie ten aanzien van de bestuurlijke organisatie en de governance in het samenwerkingsverband. Het samenwerkingsverband en de schoolbesturen maken realistische inschattingen van risico's en er is besef van urgentie om daar pro-actief op te reageren.

Er is ondersteuning van de scholen wanneer deze daar behoefte aan hebben

In de deelregio's van het samenwerkingsverband is de verantwoordelijkheid belegd om de expertise te bundelen die nodig is bij het verlenen van extra ondersteuning van leerlingen en voor ondersteuning van de professionaliteit van de leraren. Kleinere schoolbesturen kunnen daarvoor aansluiten bij de grotere. Het samenwerkingsverband behandelt aanvragen voor een toelaatbaarheidsverklaring volgens de geldende regels.

Er is sprake van deugdelijk financieel beheer

Het bestuur kan nu en in de nabije toekomst voldoen aan de financiële verplichtingen.

Wat kan beter?

De volgende zaken kan het samenwerkingsverband verbeteren, te weten:

- in de kwaliteitszorg kan het samenwerkingsverband nog beter meetbare doelen stellen. Het kan ook nog meer beschikbare gegevens over het onderwijs analyseren om effecten zichtbaar te maken en voor het zo nodig treffen van verbetermaatregelen;
- het bestuur kan de scholen aansporen om hun schoolondersteuningsprofielen beter zichtbaar of vindbaar te maken zodat scholen en ouders de mogelijkheden die een school voor extra ondersteuning aan leerlingen heeft, kunnen inzien;
- het samenwerkingsverband kan gerichte verwijzingen op zijn website zetten naar bijlagen bij het ondersteuningsplan waarin afspraken en procedures zijn uitgewerkt;
- het bestuur kan de scholen aansporen om de ontwikkelingsperspectieven van leerlingen die extra ondersteuning krijgen consequent te registreren in het register onderwijsdeelnemers (ROD) zodat het samenwerkingsverband de effecten van passend onderwijs scherper in beeld kan brengen;

- het bestuur kan meer doen om te zorgen dat er evenwicht is in het aantal leden van de ondersteuningsplanraad dat is gekozen uit personeelsleden, respectievelijk uit ouders.

Wat moet beter?

Voor zaken die beter moeten omdat het samenwerkingsverband niet aan de betreffende deugdelijkheidseisen voldoet, geven we herstelopdrachten. Het gaat om de volgende onderwerpen:

- het bestuur moet in het ondersteuningsplan (of in een bijlage) de basisondersteuning beschrijven die elke school voor alle leerlingen biedt;
- het bestuur moet in het ondersteuningsplan (of in een bijlage) de procedure en de criteria voor de toelaatbaarheid tot en plaatsing van leerlingen op speciale scholen voor basisonderwijs en op scholen voor speciaal onderwijs beschrijven;
- het bestuur moet in het jaarverslag een verantwoording over de doelmatigheid van de bestedingen opnemen;
- het bestuur moet in de continuïteitsparagraaf van het jaarverslag een beschrijving opnemen van het risicobeheersings- en controlesysteem;
- de raad van toezicht moet in het eerstvolgende jaarverslag een verantwoording over zijn toezicht op de doelmatigheid van de bestedingen opnemen.

De tekortkomingen waarvoor we de herstelopdrachten geven, hebben geen gevolgen voor de beoordeling van kwaliteitsstandaarden. Wij gaan ervan uit dat het bestuur de tekortkomingen herstelt.

Vervolg

Omdat het bestuur voldoet aan de basiskwaliteit is er geen aanleiding voor het maken van vervolgspraken en onderzoeken we het bestuur en samenwerkingsverband opnieuw over vier jaar.

Inhoudsopgave

1.	Opzet van het vierjaarlijks onderzoek	6
2.	Resultaten vierjaarlijks onderzoek	9
3.	Resultaten verificatie-activiteiten	19
4.	Reactie van het bestuur	21

1. Opzet van het vierjaarlijks onderzoek

De Inspectie van het Onderwijs heeft in september en oktober 2023 een vierjaarlijks onderzoek uitgevoerd bij Stichting Samenwerkingsverband 23-02 (Samenwerkingsverband Twente Oost PO, PO2302). In een vierjaarlijks onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Voert het samenwerkingsverband de aan hem opgedragen wettelijke taken uit en realiseert het de daaraan verbonden doelstellingen van passend onderwijs?
2. Waarborgt het bestuur met zijn (be)sturing de kwaliteit van het samenwerkingsverband en is er sprake van deugdelijk financieel beheer?

Werkwijze

Het onderzoek richt zich op onderstaande standaarden op het niveau van het bestuur.

Standaard	Onderzocht
Realisatie passend onderwijs	
RPO1 Dekkend netwerk van voorzieningen	•
RPO2 Regionale samenwerking	•
RPO3 Advisering en beoordeling toelaatbaarheid	•
Besturing, kwaliteitszorg en ambitie	
BKA1 Visie, ambities en doelen	•
BKA2 Uitvoering en kwaliteitscultuur	•
BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog	•

Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen voeren we onderzoeks- en verificatie-activiteiten uit. Daarbij betrekken we belanghebbenden bij het samenwerkingsverband.

Onderzoeksactiviteiten

Documentanalyse

Voorafgaand aan het onderzoek hebben we documenten van en over het bestuur en samenwerkingsverband geanalyseerd, waaronder het ondersteuningsplan 2022-2026 met in totaal zeventien bijlagen, het jaarverslag 2022, Statuten Samenwerkingsverband 23-02, het Bestuursreglement en managementstatuut en de Meerjarenbegroting 2023-2027.

Rondetafelgesprekken.

We voerden rondetafelgesprekken met ouders, met schakelfunctionarissen tussen het samenwerkingsverband en de scholen (coördinatoren steunpunten, procesmanager hoog begaafdheid en vo-functionaris), met leden van de Commissies van Arrangeren met schoolleiders uit het gespecialiseerd en regulier onderwijs en met vertegenwoordigers van drie betrokken gemeenten over hun ervaringen met het samenwerkingsverband. Daarna voerden we een startgesprek met de voorzitter van het bestuur en directeur.

Toezicht financieel beheer

Vanuit het geïntegreerde toezicht kijken we bij de beoordeling van de BKA-standaarden ook naar (de sturing op) het financieel beheer. Voor de beoordeling van het financieel beheer kijken we in ieder geval naar de jaarverslaggeving en de daarin opgenomen kengetallen, begroting en prognoses. Wanneer wij tijdens ons onderzoek financiële risico's voor de continuïteit van het onderwijs of onrechtmatige dan wel evident ondoelmatige bestedingen tegenkomen dan rapporteren we hierover in het hoofdstuk Resultaten vierjaarlijks onderzoek bestuur.

Daarnaast stellen we bij elk vierjaarlijks onderzoek vast of de continuïteitsparagraaf die het bestuur heeft opgenomen in het jaarverslag voldoet aan de wettelijke vereisten. Een volledige continuïteitsparagraaf die voldoet aan de wettelijke vereisten, is van belang voor de transparantie over het toekomst- en risicogericht handelen van het bestuur en voor het tijdig in beeld brengen van financiële risico's en dat het bestuur 'in control' is en beschikt over de informatie die nodig is om goed te (kunnen) sturen op zijn beleid. In ons onderzoek kijken wij bij elke BKA-standaard naar een aantal onderdelen van de continuïteitsparagraaf

Verificatie-activiteiten

We hebben dit onderzoek mede ingericht met verificatie-activiteiten op aangesloten scholen van het samenwerkingsverband. Met verificatie-activiteiten toetsen we in hoeverre het bestuur zicht heeft op de kwaliteit van het samenwerkingsverband en het financieel beheer en hoe het bestuur daarop stuurt. We verwachten van het bestuur dat het zicht heeft op de uitvoering van de afspraken uit het ondersteuningsplan binnen het samenwerkingsverband en op de scholen en dat het hierop stuurt. Daarnaast geven de verificaties ons zicht op enkele aspecten van passend onderwijs op de bezochte scholen.

Onderzoeksdag

Op de onderzoeksdag voerden we gesprekken met:

- het intern toezicht en de ondersteuningsplanraad over de (kwaliteit van de) uitvoering van de wettelijke taken van het samenwerkingsverband, de kwaliteitszorg en het financieel beheer;

- met het bestuur en de directie over de (be)sturing van het samenwerkingsverband, de bijdrage die het levert aan de realisatie van passend onderwijs in de regio, de kwaliteitszorg en over governance.

We sloten de onderzoeksdag af met een terugkoppeling van onze bevindingen en oordelen.

Signalen

In de voorbereiding van ieder onderzoek kijken we naar eventuele signalen die bij de inspectie zijn binnengekomen. Soms heeft dat gevolgen voor de uitvoering van het onderzoek.

Er zijn geen signalen over het bestuur bij ons binnengekomen.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan de resultaten van het onderzoek op bestuursniveau, inclusief een samenvattend oordeel. De paragrafen 2.1 en 2.2 geven onze oordelen en bevindingen op de standaarden uit respectievelijk de kwaliteitsgebieden Realisatie passend onderwijs en Besturing, kwaliteitszorg en ambitie. De afspraken over het vervolgtoezicht zijn opgenomen in paragraaf 2.3.

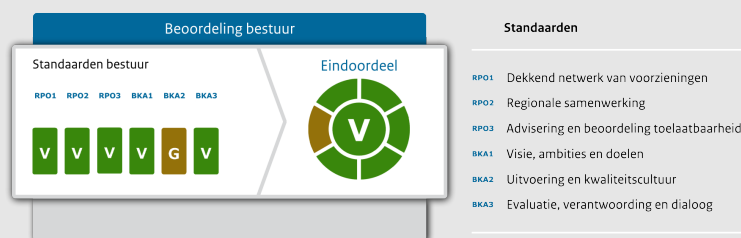
In hoofdstuk 3 staan de resultaten van de verificaties op de scholen beschreven. In hoofdstuk 4 is de reactie van het bestuur op het onderzoek en rapportage opgenomen.

2 . Resultaten vierjaarlijks onderzoek

In dit hoofdstuk geven we de resultaten weer van het onderzoek op bestuursniveau.

Samenvattend oordeel

In onderstaande figuur zijn de resultaten samengevat. Te zien is wat het eindoordeel is op bestuursniveau en de oordelen op de onderliggende standaarden.



1. Voert het samenwerkingsverband de aan hem opgedragen wettelijke taken uit en realiseert het de daaraan verbonden doelstellingen van passend onderwijs?

We stellen vast dat het samenwerkingsverband de aan hem opgedragen wettelijke taken binnen het kwaliteitsgebied Realisatie passend onderwijs realiseert. Hoewel de deelname aan en daarmee de druk op het gespecialiseerd onderwijs toeneemt, is er een dekkend netwerk van voorzieningen.

Het samenwerkingsverband is voorts actief in de samenwerking met gemeenten en partners in de zorg en waarborgt een zorgvuldige procedure voor de toelaatbaarheid van leerlingen tot het gespecialiseerd onderwijs.

We beoordelen de standaarden RPO1, RPO2 en RPO3 als Voldoende.

2. Waarborgt het bestuur met zijn (be)sturing de kwaliteit van het samenwerkingsverband en is er sprake van deugdelijk financieel beheer?

Ja, we beoordelen de standaarden BKA1 en BKA3 als Voldoende. We zien een werkend geheel van kwaliteitszorgactiviteiten en een vertrouwenwekkend opereren van de directie als dagelijkse leiding. Er is voldoende betekenisvolle verantwoording in het jaarverslag en financieel is het samenwerkingsverband gezond.

Het bestuur en de raad van toezicht leveren goede bijdrage aan de bestuurlijke en operationele kwaliteit van het samenwerkingsverband.

Zij werken consciëntieus samen en spreken elkaar aan op het bestuurlijk of toezichhoudend functioneren en zorgen zo voor een goede kwaliteitscultuur. We waarderen de standaard BKA2 Uitvoering en kwaliteitscultuur als Goed.

Op onderdelen stellen we vast dat in de kwaliteitszorg, in de uitvoering van beleid en afspraken in het ondersteuningsplan en in de verantwoording verbetering mogelijk is. Voor aspecten waar het samenwerkingsverband niet of niet volledig aan de deugdelijkheidseisen voldoet, geven we herstelopdrachten.

De oordelen op de standaarden tezamen leiden tot het eindoordeel Voldoende.

2.1. Realisatie passend onderwijs

In de onderstaande tabel geven wij de oordelen weer op de standaarden van het kwaliteitsgebied Realisatie passend onderwijs. Vervolgens geven we hier een toelichting op.

REALISATIE PASSEND ONDERWIJS	O	V	G
RPO1 Dekkend netwerk van voorzieningen		●	
RPO2 Regionale samenwerking		●	
RPO3 Advisering en beoordeling toelaatbaarheid		●	

RPO1. Dekkend netwerk van voorzieningen

We beoordelen deze standaard als Voldoende.

Voor vrijwel alle leerlingen een passende plaats

Voor alle leerlingen is een zo passend mogelijke plek beschikbaar, al dan niet binnen de regio. Een enkele leerling krijgt een passende plaats in het onderwijs in een nabijgelegen samenwerkingsverband. We stellen vast dat het aantal thuiszittende leerlingen heel beperkt is en dat dit thuiszitten niet expliciet aan het samenwerkingsverband verwijtbaar is. Er is bij deze leerlingen doorgaans sprake van complexe en meervoudige problematiek. Deze thuiszitters zijn goed in beeld en het samenwerkingsverband werkt met scholen en partners in de zorg aan (geleidelijke) terugkeer van deze kinderen in het onderwijs. Ook werken de scholen binnen de deelregio's aan het voorkomen van thuiszitten. De scholen ontvangen daarvoor via hun eigen bestuur ondersteuningsmiddelen van het samenwerkingsverband. Binnen de deelregio zijn er een of meer steunpunten ingericht met coördinatoren die de scholen bijstaan in het bieden van passend onderwijs. Elke deelregio hanteert een één-zorgroute. De uitvoeringspraktijk en de kwaliteit van de geleverde steun worden besproken in afstemmingsoverleg met de directeur van het samenwerkingsverband.

Het samenwerkingsverband streeft naar steeds inclusiever onderwijs. Passend onderwijs in de reguliere basisscholen moet daarvoor worden versterkt zodat de deelname van kinderen aan het gespecialiseerd onderwijs afneemt. Dat is niet alleen een kwestie van visie maar in toenemende mate ook van noodzaak: de druk op de beschikbare plaatsen in het gespecialiseerd onderwijs (speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs, so en sbo) neemt de laatste jaren toe. Het bestuur wil daarom ook de tijdelijkheid van het verblijf in en de terugstroom vanuit het gespecialiseerd onderwijs bevorderen. In een aantal gevallen is het gelukt leerlingen weer succesvol terug te leiden van het speciaal onderwijs naar een reguliere school of een school voor speciaal basisonderwijs.

RPO2. Regionale samenwerking

We concluderen dat het samenwerkingsverband voldoet aan de deugdelijkheidseisen bij deze standaard en geven het oordeel Voldoende.

Het samenwerkingsverband spant zich in voor samenwerking in de keten onderwijs-zorg

Het bestuur en de directeur streven naar een productieve samenwerking met de gemeenten en zij spannen zich in om dit waar te maken. In het ondersteuningsplan zijn bijvoorbeeld interprofessioneel werken en schoolaanwezigheid nadrukkelijk opgenomen als ambities. Om de doelstellingen bij die ambities te kunnen realiseren is goede samenwerking met gemeenten en zorgpartners noodzakelijk. Binnen de scholen zijn voor die samenwerking allerlei functionarissen actief, zoals medewerkers in de jeugdzorg, de jeugdgezondheidszorg en schoolmaatschappelijk werk. Ook zijn er de pilots voor onderwijs-zorgarrangementen op scholen en zijn er jeugdhulpteams.

Het samenwerkingsverband werkt daarnaast op actieve wijze samen met de aangrenzende samenwerkingsverbanden, in het bijzonder in verband met de krapte aan plaatsen bij een van de besturen van het speciaal onderwijs.

Ons onderzoek wijst uit dat de inspanningen van het samenwerkingsverband en de daaruit voortvloeiende samenwerking als positief worden ervaren, zowel in scholen als bij de medewerkers van gemeenten met wie we hebben gesproken. Scholen kunnen overigens last hebben van de tekorten aan personeel bij behandelaars en jeugdhulpaanbieders. Ofschoon deze zich inspannen om hulp en behandeling vlot te leveren, zijn er wachtlijsten voor hulp of behandeling en vaak ook al bij de indicatiestelling. Voor scholen betekent dat in sommige gevallen de afstemming van de zorg op het onderwijs en vice versa met vertraging tot stand komt.

RPO3. Advisering en beoordeling toelaatbaarheid

Wij beoordelen de kwaliteit van de advisering en beoordeling van de

toelaatbaarheid als Voldoende.

De advisering over onderwijs en ondersteuning aan de scholen vindt plaats door de steunpunten in de deelregio's. Onze indruk is dat deze zorgvuldig is. De coördinatoren van de steunpunten zijn goed toegankelijk voor de scholen en deze kunnen advies al aanvragen bij een vermoeden van extra ondersteuningsbehoeften van leerlingen. Bij kwesties rond de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs kan een beroep gedaan worden op ondersteuning door de VO-functionarissen. De scholen van kleine besturen die geen eigen steunpunt hebben, sluiten aan bij steunpunten van grotere besturen.

De noodzaak tot plaatsing van leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs wordt zorgvuldig afgewogen. Die afweging gebeurt per deelregio door een commissie van arrangeren (cva). De scholen dienen via Kindkans de aanvraag voor een toelaatbaarheidsverklaring (tlv) in bij de cva waarbij zij dossierinformatie aanleveren. De twee deskundigen stellen onafhankelijk van elkaar hun advies op waarna de cva zijn advies aan het samenwerkingsverband stuurt. De directeur van het samenwerkingsverband neemt het besluit over de toelaatbaarheid. Ook de praktijk van het adviseren en besluiten over de toelaatbaarheid van leerlingen tot specialistisch onderwijs vinden we voldoende zorgvuldig.

De procedure om te komen tot een besluit over de toelaatbaarheid tot het gespecialiseerd onderwijs is momenteel niet in het ondersteuningsplan opgenomen en dit moet het samenwerkingsverband herstellen.

2.2. Besturing, kwaliteitszorg en ambitie

In de onderstaande tabel geven wij de oordelen en waarderingen weer op de standaarden van het kwaliteitsgebied Besturing, kwaliteitszorg en ambitie. Vervolgens geven we hier een toelichting op.

BESTURING, KWALITEITSZORG EN AMBITIE	O	V	G
BKA1 Visie, ambities en doelen		●	
BKA2 Uitvoering en kwaliteitscultuur			2
BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog		●	

BKA1. Visie, ambities en doelen

We beoordelen deze standaard als Voldoende.

Kwaliteitszorg ontwikkelt zich positief

Een meer stelselmatige kwaliteitscyclus om op visie en ambities te sturen, is inmiddels tot stand gekomen. Deze sluit aan bij de

kwakeiteitszorg die aanwezig is bij de schoolbesturen. De verzameling van kwaliteitsdata vindt plaats aan de hand van visitaties binnen de besturen, verantwoordingsrapportage door de schoolbesturen, een jaarlijks monitor, onderlinge bestuurlijke visitaties en tevredenheidsonderzoeken onder ouders (onder andere over de tlv-verstrekking).

Het samenwerkingsverband heeft een tiental ambities omschreven in het ondersteuningsplan waarvan het streven naar inclusiever onderwijs in de basisschool het meest prominent is. Binnen elke ambitie heeft het samenwerkingsverband doelen geformuleerd die helder zijn geformuleerd. Sommige doelen zouden specifieker kunnen worden gemaakt zodat duidelijk is wanneer het samenwerkingsverband tevreden is met het resultaat. Normen of meetbare resultaten zijn in mindere mate terug te lezen; de te bereiken doelen zijn voornamelijk kwalitatief geformuleerd.

Toch verzamelt het samenwerkingsverband al veel kengetallen en financiële gegevens waarmee analyse en het scherp vaststellen of doelen bereikt zijn, goed mogelijk zijn. Wij zien dan ook verbeter ruimte in het kwaliteitszorgsysteem voor wat betreft de formulering en het meetbaar maken van de doelen. De ambities en doelen komen overigens herkenbaar terug in de werkagenda 2022/2023. In dit stuk zijn sommige doelen wat verder uitgewerkt.

We stellen vast dat de kwaliteitszorg, ofschoon deels nog in ontwikkeling, voldoet aan de daarvoor geldende wettelijke voorschriften. Ze biedt het bestuur en de directeur al voldoende zicht op de kwaliteit, zodat zij kunnen sturen op het realiseren van de ambities en doelstellingen van het samenwerkingsverband. Voor de raad van toezicht kan ze daarnaast inzicht bieden in de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van de financiële middelen, waarop deze moet toezien.

Het ondersteuningsplan kent nog ontbrekende onderdelen

Het ondersteuningsplan is een beknopt document dat zich, naast de uiteenzetting van de visie en ambities van het samenwerkingsverband, beperkt tot het beschrijven van de organisatie, de dienstverlening en de beschikbare ondersteuningsvoorzieningen. De uitwerking van het beleid, van afspraken en procedures en van de kwaliteitszorg staat in een reeks bijlagen die echter moeilijk toegankelijk zijn voor ouders en scholen. Wij gaan er vanuit dat het bestuur deze beter vindbaar maakt, bijvoorbeeld op de website van het samenwerkingsverband.

Twee essentiële en daarom verplichte onderdelen zijn niet in het ondersteuningsplan of in een bijlage opgenomen, namelijk de beschrijving van de basisondersteuning die elke school aan iedere leerling moet bieden en de procedure met criteria voor de toeleiding

tot het gespecialiseerd onderwijs. Daarvoor geven we het bestuur herstelopdrachten (artikel 18a, achtste lid, sub a. en sub c. van de WPO).

In aanvulling op de herstelopdracht om de basisondersteuning in het ondersteuningsplan te beschrijven kan het bestuur de scholen aansporen om hun schoolondersteuningsprofielen beter zichtbaar of vindbaar te maken. Zo is het voor scholen en ouders mogelijk kennis te nemen van de extra ondersteuningsmogelijkheden die een school voor leerlingen heeft.

BKA2. Uitvoering en kwaliteitscultuur

Wij waarderen de kwaliteit op deze standaard als Goed omdat het samenwerkingsverband consciëntieus stuurt op uitvoering van de afspraken in het ondersteuningsplan met de nadrukkelijke ambitie het onderwijs in de reguliere scholen inclusiever te maken.

Wat met name bijdraagt aan de waardering Goed is de zorg voor de kwaliteitscultuur. Er is sprake van zelfreflectie ten aanzien van de bestuurlijke organisatie en de governance in het samenwerkingsverband.

Zorgvuldige totstandkoming van beleid en uitvoering

Wij zien een constructieve samenwerking tussen het samenwerkingsverband en de schoolbesturen en tussen het bestuur en de raad van toezicht van het samenwerkingsverband. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de afspraken over passend onderwijs is nadrukkelijk decentraal belegd, dus bij de deelnemende schoolbesturen. De inhoud van het ondersteuningsplan, in het bijzonder de ambities, is tot stand gekomen met raadpleging van betrokkenen op bestuurlijk en uitvoerend niveau en de besturing is transparant. Het samenwerkingsverband en de schoolbesturen maken realistische inschattingen van risico's en er is besef van urgentie om daar pro-actief op te reageren.

Het bestuur van het samenwerkingsverband bewaakt het realiseren van de ambities en neemt eventueel maatregelen voor verbeteringen van de uitvoering. Het intern toezicht heeft daarop goed zicht en geeft bestuur daarbij de noodzakelijke ruimte.

Verbeterde positionering van het intern toezicht

De raad van toezicht telt momenteel drie onafhankelijke leden, naast twee schoolbestuurders. Het bestuur bestaat uit een afvaardiging van de besturen op basis van de deelregio's en het gespecialiseerd onderwijs. De raad waakt over de rolvastheid van de schoolbestuurders in bestuur en toezicht, die immers ook uitvoerders van passend onderwijs zijn. In de praktijk heeft hij daar weinig mee te stellen. De schoolbesturen in zowel het bestuur als in de raad van toezicht willen primair uitgaan van het gezamenlijk belang.

Het samenwerkingsverband wil transparant zijn in de verantwoording

aan zijn interne toezichthouder. Om de raad van toezicht in staat te stellen tot nog efficiënter uitvoering van zijn toezicht, wordt gewerkt aan een toetsingkader met eenduidige criteria voor de uitvoering van het toezicht, dat aan het toezichtkader zal worden toegevoegd. Bovendien verkennen het bestuur en de raad van toezicht gezamenlijk een herinrichting van de bestuurlijke organisatie voor een toekomstbestendige governance. Een eerste voornemen is om in 2024 te komen tot een volledig onafhankelijk intern toezicht.

De raad ziet planmatig toe op de besturing van het samenwerkingsverband, het bereiken van doelen en op de besteding van de financiën voor passend onderwijs. Het toezicht is nog wel sterk gericht op de rechtmatige inzet van de middelen maar er is aandacht voor het krijgen van meer inzicht in de doelmatigheid van de bestedingen. Voor dit laatste is het opstellen door het bestuur van een beleidsrijke begroting met aan de programma's gekoppelde beoogde effecten (zeker ook voor de leerlingen) van belang. Voor de raad van toezicht zijn betekenisvolle eigen doelmatigheidscriteria een ontwikkelingspunt. Ten behoeve van de publieke verantwoording zijn hier dus verbeteringen mogelijk.

Een verbeterpunt in dit verband is ook de registratie van ontwikkelingsperspectieven van leerlingen die extra ondersteuning krijgen. Het bestuur kan de scholen aansporen om de ontwikkelingsperspectieven consequent te registreren in het register onderwijsdeelnemers (ROD) en die gegevens ook aan het samenwerkingsverband te verstrekken. Daarmee kan een beter beeld ontstaan van de inspanningen die scholen leveren voor passend onderwijs en hoe succesvol die inspanningen zijn. Het samenwerkingsverband kan met deze gegevens de effecten van passend onderwijs voor de leerlingen scherper in beeld brengen en daaruit conclusies trekken voor de doelmatige besteding van de middelen.

Ondersteuningsplanraad goed betrokken maar samenstelling nog niet evenwichtig

De ondersteuningsplanraad vervult zijn rol in de medezeggenschap naar tevredenheid. Hij is positief over de samenwerking met het bestuur en de koers van het samenwerkingsverband en weet zich serieus genomen door bestuur en toezicht.

Het vullen van de zetels in de raad blijkt lastig te zijn, in het bijzonder de zetels van de personeelsgeleding. Daardoor is er momenteel sprake van een onevenwichtige bezetting. Bestuur en ondersteuningsplanraad weten dit en kunnen er meer aan doen om dit te verbeteren.

BKA3. Evaluatie, verantwoording en dialoog

De kwaliteit op deze standaard is naar ons oordeel Voldoende.

Verantwoording overwegend in orde

Het bestuur voert op basis van de evaluaties met haar systeem van kwaliteitszorg de dialoog met belanghebbenden en verantwoordelijken over de resultaten van het samenwerkingsverband.

In zijn jaarverslag en de onderliggende documenten laat het samenwerkingsverband zien dat het goed zicht heeft op de inzet van de financiële middelen om de doelen in het ondersteuningsplan te behalen. Het zorgt dan ook voor voldoende verantwoording in zijn jaarverslag. Op onderdelen moet het worden aangevuld.

Verantwoording van effecten en doelmatige besteding moet beter

Op de meeste punten volstaat de verantwoording in het jaarverslag en uit de jaarrekening 2022 blijkt voldoende duidelijk waaraan de middelen voor passend onderwijs worden besteed. Het bestuur zet de ondersteuningsmiddelen voor het overgrote deel rechtstreeks door naar de schoolbesturen. Deze verzorgen daarmee basis- en extra ondersteuning voor hun leerlingen, advisering en ondersteuning voor de scholen in de steunpunten en dragen bij aan de realisering van de programma's voor passende onderwijs, zoals vastgelegd in het ondersteuningsplan en de begroting.

Waarvoor deze middelen worden ingezet is helder en de rechtmatigheid van de bestedingen is goed verantwoord. Welke resultaten zijn bereikt met de programma's, en niet in de laatste plaats met de leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften, blijkt onvoldoende uit het jaarverslag en de jaarrekening. Mede daardoor is ook niet eenduidig vast te stellen of de financiën doelmatig zijn ingezet. Wij verwachten dat het bestuur hier in de volgende jaarverslagen meer aandacht aan geeft en we geven het hiervoor een herstelopdracht (artikel 165, eerste lid, sub b, WPO).

Aanvulling in de continuïteitsparagraaf nodig

Het samenwerkingsverband moet laten zien hoe het stuurt op risico-inventarisatie en -beheersing en hoe het zijn risicobeheersingssysteem in de praktijk toepast, waar nodig aanpast en welke resultaten met het systeem zijn behaald.

Het bestuur heeft zicht op de risico's waar het mee geconfronteerd wordt en laat in een risicoparagraaf van het jaarverslag zien welke risico's dat zijn. De beschrijving van de aanwezigheid en de werking van het interne risicobeheersings- en controlesysteem ontbreekt echter in de continuïteitsparagraaf. Dit werd eerder opgemerkt in ons rapport van 4 oktober 2018.

Het bestuur voldoet dus niet aan de verplichting, opgenomen in artikel 4, vierde lid van de Rjo, om in de jaarverslaggeving een beschrijving van de inrichting van het interne risicobeheersings- en controlesysteem op te nemen. Daarom geven wij hiervoor opnieuw een herstelopdracht.

Aanvulling op verslag toezichthouder nodig

De verantwoording van de raad van toezicht in het jaarverslag is beknopt. Hoe de toezichthouder het bestuur met raad terzijde staat,

zijn handelen en de resultaten die dat handelen heeft opgeleverd en de wijze waarop hij toeziet op rechtmatige en ook doelmatige besteding van de ondersteuningsmiddelen, zijn summier beschreven. De raad van toezicht gaat er, blijkens zijn jaarverslag, vanuit dat hij goed aangeeft hoe hij zijn controlerende rol ten aanzien van rechtmatig- en doelmatigheid vorm geeft en dat de verslaglegging door het bestuur hem duidelijkheid geeft over de rechtmatige en doelmatige besteding van de middelen. Desondanks zijn wij van oordeel dat de raad niet in voldoende mate uitvoering geeft aan de voorschriften over de jaarverslaglegging (artikel 17c, eerste lid, WPO en de artikelen 3, sub f, en 4, vierde lid, bijlage 3, van de Regeling jaarverslaglegging onderwijs (Rjo). Wij geven hiervoor opdracht tot herstel in de eerstvolgend jaarverslaglegging.

2.3. Afspraken over vervolgtoezicht

We houden voor dit bestuur de reguliere termijn aan van vier jaar. Dat betekent dat we het bestuur in principe over vier jaar weer onderzoeken.

Voor de wettelijke tekortkomingen krijgt het bestuur herstelopdrachten die in onderstaand schema staan vermeld.

Tekortkoming	Wat verwachten wij van het bestuur?	Wat doen wij?
Bestuur		
BKA1 Visie, ambities en doelen In het ondersteuningsplan ontbreekt duidelijke informatie over het geheel van basisondersteuningsvoorzieningen (basisondersteuning) die op alle scholen aanwezig zijn (artikel 18a, achtste lid, sub a, WPO).	Het bestuur zorgt ervoor dat de basisondersteuning wordt beschreven. Dat kan een bijgesteld ondersteuningsplan zijn of een addendum op het huidige ondersteuningsplan en een verwijzing naar een toegankelijke vindplaats. Verwijzing naar een bronnenboek volstaat niet.	Wij vertrouwen er op dat het bestuur het herstel uitvoert en komen daar niet actief op terug.
BKA1 Visie, ambities en doelen In het ondersteuningsplan en de daaraan gekoppelde bijlagen ontbreekt voldoende duidelijke informatie over de procedure en criteria voor de plaatsing van leerlingen op speciale scholen voor basisonderwijs en op scholen voor speciaal onderwijs (artikel 18a lid 8 sub c., WPO).	Het bestuur zorgt ervoor dat de procedure en criteria worden beschreven. Dat kan in een bijgesteld ondersteuningsplan zijn of een addendum of bij het huidige ondersteuningsplan met een verwijzing naar een toegankelijke vindplaats. Verwijzing naar een bronnenboek volstaat niet.	Wij vertrouwen er op dat het bestuur het herstel uitvoert en komen daar niet actief op terug.
BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog Het bestuur beschrijft in het jaarverslag niet welke effecten worden bereikt met de rijksmiddelen (zoals effecten voor de leerlingen) en verantwoordt zich zodoende niet over doelmatigheid van de inzet van de financiële middelen. (artikel 165, eerste lid, sub b., WPO)	Het bestuur moet in het eerstvolgende jaarverslag een verantwoording over de doelmatigheid van de bestedingen opnemen.	Wij vertrouwen er op dat het bestuur dit onderdeel in het eerstvolgende jaarverslag opneemt.

Tekortkoming	Wat verwachten wij van het bestuur?	Wat doen wij?
BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog In het jaarverslag ontbreekt een beschrijving van het risicobeheersingssysteem en de werking daarvan. (artikel 4, vierde lid jo. bijlage 3 sub B., Rjo)	Het bestuur zorgt ervoor dat de rapportage van het risicobeheersings- en controlesysteem volledig is opgenomen in de continuïteitsparagraaf van de eerstvolgende jaarverslaggeving.	Wij vertrouwen er op dat het bestuur dit herstelt in de eerstvolgende jaarverslaggeving.
BKA3 Evaluatie, verantwoording en dialoog De intern toezichthouder legt in het jaarverslag niet uit aan de hand van welke criteria, hoe hij het bestuur met raad terzijde staat, welk effect zijn toezicht heeft en of de financiële middelen doelmatig zijn besteed. (artikel 17c, eerste lid, WPO en de artikelen 3, sub f, en 4, vierde lid, bijlage 3, Rjo).	De raad van toezicht moet in het eerstvolgende jaarverslag een verantwoording over zijn toezicht op de doelmatigheid van de bestedingen opnemen.	Wij vertrouwen er op dat het bestuur dit onderdeel in het eerstvolgende jaarverslag opneemt.

De reden dat wij het herstel overlaten aan het bestuur is dat we constateren dat het bestuur op dit moment in staat is de kwaliteit van de uitvoering van zijn taken voldoende te waarborgen.

3. Resultaten verificatie-activiteiten

Wij hebben verificatie-activiteiten uitgevoerd op vier scholen. Daarin zijn we nagegaan of de scholen de afspraken uit het ondersteuningsplan nakomen en hoe scholen het samenwerkingsverband ervaren.

We verwachten van het bestuur van het samenwerkingsverband dat het zicht heeft op deze uitvoering in de praktijk en dat het hierop stuurt.

We zijn dit nagegaan op de volgende scholen:

03IC IKC Magenta, Delden (regio PMT)
22KJ Montessorischool Haaksbergen (regio PMT)
05VT Enschedese School Vereniging (regio ENS)
03SC basisschool Willibrord, Noord Deurningen (regio NOT)

We hebben met de scholen gesproken over onderstaande thema's gebaseerd op afspraken uit het ondersteuningsplan 2022-2026:

- De (vijf) bouwstenen van het ondersteuningsplan 2022-2026;
- De ambities van het ondersteuningsplan;
- Basis- en extra ondersteuning, de afbakening en het ermee werken in de praktijk;
- Het stimuleren van de school door het samenwerkingsverband om inclusiever te worden;
- Kennis ontwikkelen en delen, onder meer tussen regulier en het gespecialiseerd onderwijs.

We stellen vast dat:

- de bezochte scholen de geverifieerde afspraken uit het ondersteuningsplan deels nakomen;
- de scholen sturing ervaren op het realiseren van een deel van afspraken en ambities in het ondersteuningsplan maar vooral van hun besturen en minder vanuit het samenwerkingsverband;
- het samenwerkingsverband voldoende zicht heeft op de uitvoering van de afspraken in het ondersteuningsplan.

Onze bevindingen

De bouwstenen van het ondersteuningsplan (of een aantal daarvan) zijn bij de directies en een deel van de intern begeleiders of verantwoordelijken voor de leerlingenzorg bekend. Deze worden onderschreven en zijn richtinggevend voor het schoolbeleid, hoewel in een aantal gevallen vooral impliciet: ze worden voornamelijk als voor de hand liggende eigen uitgangspunten ervaren en niet zozeer als gezamenlijke afspraken binnen het samenwerkingsverband. Dat geldt ook voor de ambities in het ondersteuningsplan, in het bijzonder het streven naar inclusiever onderwijs, de doorgaande leer- en zorglijnen

ouders als partner. De ambities “vindplaats is werkplaats” interprofessionele teams worden door een enkele school genoemd. Schoolaanwezigheid wordt door een aantal scholen wel ervaren als een meer gemeenschappelijke ambitie in de regio. Voor de schooldirecties leven de meeste ambities zeker maar zij geven aan dat voor realisatie van het merendeel daarvan nog het nodige werk moeten worden verzet. Enkele scholen weten ook goed hun beperkingen te benoemen bij het realiseren van sommige ambities, met name kleine scholen. De groepsleerkrachten zijn bekend met het bestaan van het ondersteuningsplan maar nauwelijks op de hoogte van de inhoud.

Het onderscheid tussen of de afbakening van basis- en extra ondersteuning is bij een deel van de scholen waar we verificatie hebben uitgevoerd helder maar bij andere weer minder. Het geldt voor de verschillende lagen van het personeel. Groepsleerkrachten gaan in drie van de vier bezochte scholen vooral af op hun persoonlijke inschatting wanneer ze van basis- naar extra ondersteuning moeten opschalen. Met leerlingen die een duidelijke extra ondersteuningsbehoefte hebben werken de scholen aan de hand van ontwikkelingsperspectieven die voldoen aan de wettelijke eisen. Deze worden echter slechts zeer mondjesmaat geregistreerd. Geen van de scholen heeft het onderscheid tussen basis- en extra ondersteuning duidelijk geoperationaliseerd en vastgelegd. De ondersteuning is in de schoolondersteuningsprofielen dan ook betrekkelijk algemeen en veelal wat vaag beschreven. Het lijkt erop dat dit er ook mee te maken heeft dat het samenwerkingsverband nog geen definitie of norm voor de basisondersteuning hanteert en dat de schoolbesturen bij het realiseren van passend (en inclusiever onderwijs) een bepalende rol hebben.

Samenwerking van reguliere en gespecialiseerde scholen (speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs) vindt voornamelijk plaats in individuele gevallen van leerlingen waarmee een school handelingsverleggen is. Deze samenwerking wordt als belangrijk en waardevol beschouwd. Voor een bredere uitwisseling van kennis en deskundigheid is uitbreiding van de samenwerking naar de mening van de scholen zeker wenselijk. Van de scholen zou het samenwerkingsverband dit sterker mogen stimuleren.

In het ondersteuningsplan is opgenomen dat het samenwerkingsverband inclusiever onderwijs stimuleert en dat de schoolbesturen de deskundigheid van de personeelsleden op het gebied van passend onderwijs stimuleren. We zien dat dit ook gebeurt maar (en in lijn met het ondersteuningsplan) voornamelijk binnen de kolom van het eigen schoolbestuur (bijvoorbeeld in de eigen academies). Scholen en besturen zorgen voor opleiding en specialisatie van hun personeelsleden en kleinere besturen kunnen bij de grotere aansluiten. De samenwerking tussen scholen van verschillende besturen is tamelijk gering. De rol van het samenwerkingsverband is beperkt.

4. Reactie van het bestuur

Hieronder geeft het bestuur aan op welke wijze het de bevindingen uit het onderzoek betreft bij de verdere ontwikkeling van het samenwerkingsverband en de bestuurlijke kwaliteitszorg.

Hengelo, 3 november 2023

Het bestuur van het samenwerkingsverband heeft met belangstelling het rapport van het vierjaarlijkse onderzoek, uitgevoerd in september en begin oktober 2023, gelezen.

Allereerst willen we de ouders, scholen, kern- en ketenpartners die deelgenomen hebben aan dit onderzoek bedanken voor het delen van hun ervaringen met passend onderwijs. Deze gesprekken en de verificatie activiteiten leveren voor het samenwerkingsverband waardevolle informatie op. Het rapport is een mooie weergave van de ontwikkelingen in ons werkgebied. We zijn blij dat het samenwerkingsverband op basis van dit uitgebreide onderzoek op alle vier standaarden voldoende kwaliteit laat zien, met een waardering als 'goed' voor uitvoering en kwaliteitscultuur.

We zien het onderzoeksverslag, waar vertrouwen uitsprekt, als een duwtje in de rug om het samenwerkingsverband verder te ontwikkelen. Het bestuur dankt de inspecteurs voor het rapport, is tevreden en herkent zich in de bevindingen van de inspectie over wat goed gaat en wat beter kan. Hoe we hiermee aan de slag gaan, beschrijven we hieronder.

Wat kan beter

Het huidige ondersteuningsplan is bewust compact beschreven om het toegankelijker te maken. Dat neemt niet weg dat op een aantal onderdelen de doelen meer meetbaar geformuleerd kunnen worden. In de jaarlijkse uitwerking hiervan in de werkagenda is hier aandacht voor; dit kan nog verbeterd worden en nemen we mee in onze verbetercyclus.

Uitwerking van beleid, gemaakte afspraken en procedures zijn moeilijk te vinden op onze website, dit maken we beter vindbaar op de website en houden deze ook actueel. Bij nieuw te ontwikkelen beleid of afspraken vragen we ons af of, en zo ja met wie dit gecommuniceerd moet worden en wat het meest geschikte medium hiervoor is.

De schoolondersteuningsprofielen van scholen zijn moeilijk te vinden voor ouders. In sommige gevallen moeten zij deze opvragen bij de scholen en dit kan een drempel opwerpen. We gaan besturen en scholen aansporen om zichtbaar op hun websites en schoolgidsen te communiceren welke specifieke deskundigheid de school bezit als het over extra ondersteuning van leerlingen gaat.

Om de doelmatigheid van de inzet van de ondersteuningsmiddelen meer zichtbaar te maken, leert het onderzoek ons om de ontwikkelingsperspectieven (OPP) consequent te registreren in het

register onderwijsdeelnemers ROD. Hiermee ontstaat een beter beeld over de inspanningen die scholen leveren om passend onderwijs te realiseren en de mogelijke effecten hiervan. Ook hiertoe gaan we de besturen en scholen motiveren en aansporen. Inmiddels is er een landelijke richtlijn voor een OPP verschenen, deze kunnen we inzetten in dit verbetertraject.

Het blijkt in onze praktijk lastig om een goede bezetting van de ondersteuningsplanraad te realiseren. In samenspraak tussen bestuur en OPR maken we een plan hiervoor, welke we in komend jaar uitvoeren. Levert dit onvoldoende deelname op, dan moeten we de eisen met betrekking tot de samenstelling aanpassen.

Wat moet beter

Wachtend op de ontwikkeling van een landelijke norm van de basisondersteuning, zijn er in de afgelopen jaren geen initiatieven genomen in het actualiseren van de geformuleerde basis – en extra ondersteuning. Dit gaan we alsnog in gang zetten, de landelijke norm laat te lang op zich wachten. Dit wordt als een addendum toegevoegd aan het huidige ondersteuningsplan en zichtbaar gepubliceerd op de website van het samenwerkingsverband.

In datzelfde addendum wordt de procedure met criteria voor de toeleiding tot gespecialiseerd onderwijs beschreven en ook deze wordt zichtbaar gepubliceerd op de website.

In komende jaarverslagen komt meer aandacht voor de doelmatigheid van de inzet van de ondersteuningsmiddelen, waarmee het zichtbaar wordt wat de effecten en resultaten zijn van de inzet van deze middelen. Dit is voor een deel afhankelijk van de registratie van de OPP's en is daarmee geen 'quick win'. Hier hebben we meerdere jaren tijd voor nodig, maar zal zich zeker ontwikkelen.

De raad van toezicht beschrijft in haar jaarverslag vanuit welke criteria ze het bestuur met raad terzijde staat en welk effect zijn toezicht heeft en of de financiële middelen doelmatig zijn besteed.

De risicoparaagraaf in het jaarverslag breiden we uit met de beschrijving van het interne risicobeheersings- en controlesysteem.

Onze uitdagingen voor de komende jaren blijft om vol te houden in het aanjagen van inclusiever onderwijs. Hierbij hoort onder andere versterken van de basisondersteuning en de extra ondersteuning om te voorkomen dat leerlingen worden verwezen naar het speciaal (basis) onderwijs. We schenken veel aandacht aan het ontwikkelen van een groter bewustzijn op het tijdelijk karakter dat gebruikmaken van een plaats binnen het SO of SBO heeft. Het verder ontwikkelen van de samenwerking met gemeenten blijft hiervoor hard nodig, daarin zijn al mooie stappen gezet.

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730, 3500 GS Utrecht
T-algemeen 088 6696000
T-loket (voor vragen) 088 6696060

